

# **Der Staat als Beute?**

## **Neuralgische Punkte in Staat und Verwaltung**

---

Vortrag von  
Univ.-Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim  
o. Universitätsprofessor an der  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften  
in Speyer



Der Veranstalter hat mir ein provokatives Thema gestellt: »Der Staat als Beute? Neuralgische Punkte in Staat und Verwaltung«. Ich habe das so stehen lassen, weil ich bereit bin, Sie zu provozieren — in der Hoffnung, produktive Diskussionsprozesse zu fördern und vielleicht sogar dazu beizutragen, daß die, die es angeht, sich eher zu einem Überdenken und vielleicht sogar zu Reformen bereitfinden.

Das Thema hebt auf Mängel, Fehlentwicklungen, eben »neuralgische Punkte« in Staat und Verwaltung ab. Dabei ist es beinahe überflüssig zu sagen, daß ich in diesem Vortrag nur einige wenige exemplarische Punkte behandeln kann.

Was den Begriff »**Staat**« anlangt, möchte ich auf weit-schweifige Definitionen verzichten. Ich verstehe unter »Staat« die staatlichen Organe der Legislative, der Exekutive und der Jurisdiktion, also Regierung und Verwaltung, Bundestag, Bundesrat, Gerichte etc. Da ihre Entscheidungen inhaltlich aber wesentlich von außerstaatlichen Kräften wie politischen Parteien und Interessenverbänden geprägt werden, müssen auch diese mit in den Blick genommen werden.

Das Wort »**Ausbeutung**« legt die Abweichung von einem irgendwie Richtigen und Angemessenen nahe und weiter, daß die Abweichungen aus Eigennutz durchgesetzt werden.

»Ausbeutung« bezeichnet offenbar eine Pervertierung der Konzeption, die Staatstheorie und Staatsrecht sich vom Staat und seinen »Dienern« machen. Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder hervorgehoben, daß der Staat und seine Organe verfassungsrechtlich auf das **Gemeinwohl** verpflichtet sind. Dies zeigt sich auch im Amtseid des Bundespräsidenten (Art. 56 GG) und der Bundesminister (Art. 64 II GG), für Bundestagsabgeordnete in der nach Art. 38 I 2 GG vorgesehenen Vertretung »des ganzen Volkes«, für Beamte in der Bestimmung des § 35 BRRG, daß sie »dem ganzen Volk, nicht einer Partei« zu dienen und bei ihrer Amtsführung »auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen« haben.

All dies bringt zum Ausdruck: **Staatliche Amtsträger dürfen nicht eigennützig handeln**. Dies ist kein alter Zopf, sondern nach wie vor eine zwingende funktionelle Notwendigkeit. Da die Repräsentanten des Staates über das Recht und das Geld der gesamten Gemeinschaft verfügen, muß der Versuchung, in die eigene Tasche zu wirtschaften oder Recht nach eigenen persönlichen Interessen zu schaffen, möglichst vorgebeugt werden. »Zur Sicherung der Unabhängigkeit« (Art. 48 III 1 GG) sieht die Rechtsordnung u.a. eine angemessene staatliche Alimentation der Amtsträger und strafrechtliche Korruptionsverbote vor.

Dieses ideell, rechtlich und praktisch begründete Amtsethos der Staatsdiener steht im diametralen Gegensatz zur inneren Einstellung des Kaufmanns, für den eigennütziges Handeln völlig legitim ist. Bei der Marktwirtschaft herrscht das sog. Menschenbild des **homo oeconomicus**, und hier kann es herrschen, weil im Bereich der Wirtschaft der Eigennutz der Menschen und das Gewinnmotiv der Unternehmer durchaus nicht zum Nachteil der Mitmenschen auszuschlagen brauchen. Im Gegenteil, die durch das Gewinnmotiv beflügelte Eigeninitiative kann, wenn **Wettbewerb** besteht, für die Masse der Verbraucher höchst förderlich sein. Die Erkenntnis, daß das Eigeninteresse der Menschen durch den Wettbewerb kontrolliert und die Aktivität auf diese Weise in eine Richtung gelenkt werden, die der Gesamtheit dient und eine Ausbeutung etwa der Konsumenten durch die Unternehmer verhindert, bildet den Kern der liberalen Wirtschaftstheorie. Wird dagegen der Wettbewerb durch Kartelle aufgehoben, so entstehen **Monopole**, die die Bedingungen diktieren und die Marktgegenseite ausbeuten können. Deshalb enthält das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ein grundsätzliches Kartellverbot.

Die Gemeinschaft bedient sich also zweier ganz unterschiedlicher Willensbildungsverfahren, eines amts- und gemeinwohlorientierten staatlichen und eines auf der eigennützigen Wahrnehmung der Interessen beruhenden gesellschaftlich-wirtschaftlichen. Beide sprechen verschiedene Seiten des Menschen an, das eine den auf das Ganze orientierten und ihm verpflichteten Staatsdiener, Staatsmann, Staatsbürger und **Citoyen**, das andere den auf die Wahrung seiner Eigeninteressen bedachten **Bourgeois**.

Bei genauerem Hinsehen geht es aber oft gar nicht um unterschiedliche Menschen. Vielmehr pflegen in jedem Menschen beide Seiten potentiell vorhanden zu sein. Derselbe Mensch ist als Kaufmann Bourgeois, bei politischem Handeln dagegen Citoyen (oder sollte es doch sein).

Es muß in dieser Lage also darum gehen zu verhindern, daß die eine Seite von der anderen Seite überwuchert wird und der Eigennutz auch dort dominiert, wo im Interesse aller staatsbürgerliches Verhalten geboten wäre. Lassen Sie mich das an einem Beispiel illustrieren. Der Gemeinsinn, dem der Beamte verpflichtet ist, verlangt von ihm, seine Aufgaben möglichst sparsam, d.h. mit möglichst wenig Personal und Geld zu erfüllen. Wenn es nun aber zutrifft, daß das Ansehen und die Beförderungschancen eines Beamten umso größer sind, je höher die Zahl seiner Untergebenen und das Volumen der finanziellen Mittel sind, über die er verfügt, ist der innere Konflikt vorprogrammiert, und es besteht durchaus keine Garantie, daß das Gesamtinteresse an

personal- und kostensparender Verwaltung gegenüber dem Eigeninteresse am beruflichen Fortkommen die Oberhand behält und der Versuchung, die Gemeinschaft auszubeuten, widerstanden wird. Umso wichtiger ist es, daß der Rechnungshof die öffentliche Verwaltung wirkungsvoll überprüft, Verschwendungen öffentlicher Mittel aufdeckt und diese mit empfindlichen Sanktionen belegt werden.

An diesem Beispiel wird meine zentrale These bereits deutlich: Es reicht nicht aus, abstrakte Gemeinwohlpostulate aufzustellen, wenn die tatsächlichen Anreize in die gegenteilige Richtung gehen. Die (positiven und negativen) Anreize müssen vielmehr durch organisatorisch-verfahrensmäßige Vorkehrungen so gesetzt werden, daß Amtsträger, die sich für die Gemeinschaft einsetzen, nicht als dumm-weltfremde Idealisten dastehen, die ihre Karriere aufs Spiel setzen; **Gemeinsinn muß sich vielmehr auch lohnen.**

In diesen Zusammenhang gehören auch die **Parteien** und die **Interessenverbände**, deren Erstarben mit dem Übergang vom liberalen Rechtsstaat zur modernen rechtsstaatlichen Demokratie untrennbar verbunden ist und deren Bedeutung man gar nicht überschätzen kann. Die Verbände nehmen massiven Einfluß auf den Willen der Staatsorgane; die Parteien besetzen die Staatsorgane zum Teil unmittelbar. Diese Feststellung ist für unser Thema deshalb so überaus wichtig, weil Parteien und Verbände weitgehend dem auf der Verfolgung eigener Interessen beruhenden Wettbewerbsgedanken unterliegen (und ihr Wirken deshalb die »Eigennutzseite« der Menschen zu Lasten ihres Gemeinnsinns zu aktivieren geeignet ist).

So unverzichtbar die (durch grundrechtliche Garantien gesicherten) Parteien und Verbände in der parlamentarisch-pluralistischen Demokratie sind, so unbestreitbar ist andererseits auch, daß ihr robuster, vom Wunsch nach Erlangung politisch-ökonomischer Vorteile bestimmter Einfluß den Staatsorganen ihre Aufgabe, gemeinwohlkonforme Entscheidungen zu treffen, erschweren kann.

Andererseits fragt sich, ob das Wirken von Parteien und Verbänden wirklich so kritisch zu betrachten ist. Die Wahrnehmung von Interessen ist sicher nicht illegitim und auch aus der Sicht der Gesamtheit nichts Schlechtes, wenn daraus letztlich ein ausgewogenes Gesamtergebnis folgt. Denn auch das Gemeinwohl, auf das die Amtsträger verpflichtet sind, heißt ja nichts anderes als **ausgewogene** Berücksichtigung und Abwägung der gegensätzlichen Belange (bei Einhaltung der Rechtsordnung). Von einer solchen Ausgewogenheit geht in der Tat die **pluralistische Harmonielehre** aus, und man wird ihr durchaus ein Stück Weges folgen

können. Regierungs- und Oppositionsparteien halten sich bis zu einem gewissen Grad gegenseitig in Schach. Auch die Verbände bilden Gegengewichte untereinander und gegenüber den Parteien. In diesem Sinne ist es wohl auch zu verstehen, wenn *Joseph Kaiser* »das Zusammenspiel, die Konkurrenz und die Balance der organisierten Interessen« als »Gleichgewichtssystem« besonderer Art bezeichnet und von einer »faktischen Repräsentation« gesprochen hat.

Auf der anderen Seite muß man sich aber vor einer allzu harmonisierenden Sicht hüten. Es gibt gravierende Defizite und Fehlentwicklungen im Spiel der Parteien und Verbände. Der von ihnen ausgehende Druck, sozusagen die Resultante im Parallelogramm der Kräfte, ist alles andere als ausgewogen. Ein Grund liegt darin, daß Interessen unterschiedlich organisierbar sind. Wie die soziologische und ökonomische Analyse und die Erfahrung zeigen, lassen sich Sonderinteressen in der Regel schlagkräftiger organisieren als Allgemeininteressen, Gegenwartsinteressen wirksamer als Zukunftsinteressen, wirtschaftliche leichter als ideelle, Einkommenserwerbsinteressen leichter als Ausgabeninteressen. Was aber nicht organisiert ist, ist ungeschützt. Die unterschiedliche Organisationsfähigkeit von Interessen begünstigt deshalb ein Ungleichgewicht, bei dem ideelle, gesamtwohlorientierte, auf das Ganze bezogene Belange leicht zu kurz kommen.

Das erklärt z.B., warum der immer wiederholte Ruf nach einem Abbau von staatlichen **Subventionen** bisher so wenig Gehör gefunden hat, selbst wenn seine sachliche Berechtigung anerkannt ist. Sind in der pluralistischen Demokratie Partikularinteressen regelmäßig stärker organisiert, bleibt der Appell, dem Allgemeininteresse durch Subventionsabbau zu entsprechen, leicht auf der Strecke.

Ein Problem mangelnden Gleichgewichts markiert auch das Stichwort »**Streik im öffentlichen Dienst**«. Hier legt es eine Interessengruppe, nämlich die der öffentlich Bediensteten, darauf an, Zugeständnisse von der Allgemeinheit durch Streikdrohung zu erzwingen. Beim Beamten ist das Streikrecht ausgeschlossen, nicht aber bei Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst. Hier stellt sich die Frage, ob Arbeitskampf und Streik nicht die Parität der kollektiven Vertragsparteien gefährden, wie *Leisner*, *Isensee* und *Rüthers* herausgearbeitet haben, weil die in einer Privatwirtschaft wirksamen Bremsen gegen ein Überziehen der Macht der Gewerkschaften (z.B. Gefahr von Wirtschaftskrisen, Unternehmenszusammenbrüchen und Kündigungen der Streikenden) bei einem Streik gegenüber dem Staat nicht wirksam werden können. Mangelndes Gleichgewicht in der Interessendurchsetzung programmiert aber Abweichungen vom Gemeinwohl und damit die Ausbeutung des Staates durch eine Gruppe.



Die verhängnisvollen Auswirkungen dieses Ungleichgewichts wurden für die Öffentlichkeit etwa Anfang 1974 deutlich: Nach einem Streik, der die öffentlichen Arbeitgeber zum Einlenken veranlaßte, wurden im öffentlichen Dienst Einkommensverbesserungen in einer Höhe durchgesetzt (nämlich zwischen 11 und 18 v.H.), die von Bundeskanzler und Bundeswirtschaftsminister vorher ausdrücklich als gesamtwirtschaftlich unverantwortlich bezeichnet worden waren. Dadurch setzte die öffentliche Hand auch für die Privatwirtschaft Zeichen und wurde insgesamt zum Vorreiter einer stabilitäts- und schließlich auch wachstumswidrigen Lohnpolitik. Die nachfolgende wirtschaftliche Entwicklung mit ihren zunächst enormen Preissteigerungen und den später zunehmenden Arbeitslosenzahlen hat, wie heute weitgehend anerkannt, eine wesentliche Ursache auch in der Lohnpolitik jener Jahre.

Die Gefahr einer Ausbeutung des Staates besteht auch bei den **Parteien**. Auch sie sind zwar als unverzichtbare, sozusagen »daseinsnotwendige Faktoren für den modernen Staat« (*Konrad Hesse*) anerkannt. Die Bestellung der Volksvertreter und Regierungen kann in einer parlamentarischen Demokratie nicht ohne politische Parteien vor sich gehen, die durch Heranziehung politischer Führungspersonlichkeiten, durch Sammlung von Gleichgesinnten, durch Aufstellung von Wahlprogrammen und Wahllisten die unerläßliche Strukturierung der politischen Willensbildung bewirken.

Der **Wettbewerb** zwischen den Parteien soll bewirken, daß die Regierungsparteien ihre Macht nicht mißbrauchen, sondern an den Interessen der Allgemeinheit ausrichten, die über ihre Wiederwahl entscheidet. Das funktioniert allerdings nur, solange wirklich Wettbewerb besteht. **Politische Kartelle** erlauben es dagegen, die Allgemeinheit der Staatsbürger und Steuerzahler, kurz: den Staat, auszubeuten, so z.B. wenn die Parteien sich bei der staatlichen Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung gemeinschaftlich und im Übermaß aus der Staatskasse bedienen. In ähnlicher Weise, nur nicht auf Kosten der staatlichen **Finanzen**, sondern auf Kosten staatlicher **Institutionen**, wirken die Parteien zusammen, wenn sie versuchen, den öffentlichen Dienst, die öffentlich-rechtlichen Medien und sonstige als parteiunabhängig gedachte Einrichtungen unter ihren Einfluß zu bekommen. Hier wetten die Parteien im Stillen um möglichst große Einflußanteile und hüten sich, die Frage, wie derartige Grenzüberschreitungen wirksam verhindert werden könnten, zum Wahlkampfthema zu machen. Es besteht ein **Quasi-Kartell**, ein Kartell des Ausklammerns von bestimmten Problemen, durch das die etablierten Parteien sich insoweit vom Wähler weitgehend unabhängig gemacht haben und damit partiell eine ähnliche Lage

wie dort, wo der Wähler sich einer »Einheitspartei« oder einem Einheitsblock von Parteien gegenüber sieht.

Wer in dieser Situation den Wähler blauäugig auffordert, den Parteien mit dem Stimmzettel die Quittung für solche Grenzüberschreitungen zu geben, hat nichts verstanden (oder will nichts verstehen). Denn durch derartige Kartelle wird die Kontrolle durch den Wähler ja gerade ausgeschaltet. Welche Partei auch immer er wählt, alle (mit Ausnahme vielleicht der GRÜNEN) sind in das Kartell eingebunden.

Zwei Formen des Machtmißbrauchs der Parteien, die sog. **Ämterpatronage** in der Verwaltung und die staatliche Parteienfinanzierung, möchte ich etwas näher behandeln und dabei auch Gelegenheit nehmen, einige methodische und wissenschaftskritische Bemerkungen zu machen.

Die Behandlung der **Ämterpatronage** als geradezu typischer Form der Ausbeutung des Staates war nach frühen kritischen Beiträgen *Theodor Eschenburgs* in späteren Jahren weitgehend tabuisiert. Bezeichnend ist, daß sich weder im Bericht der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts von 1973 noch in den Referaten von *Rudolf* und *Wagener* auf der Staatsrechtslehretagung 1978, die dem Thema »Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart« gewidmet waren, auch nur ein einziges Wort zum Thema Ämterpatronage fand.

Das hat sich seit einer kleinen Schrift über »Ämterpatronage durch politische Parteien« (1980) aus meiner Feder geändert, jedenfalls im juristischen Schrifttum. Ein Beispiel sind die kritischen Bemerkungen von *Helmut Lecheler* im Band III des Handbuchs des Staatsrechts von 1988.

Ämterpatronage beeinträchtigt nicht nur die Chancengleichheit, untergräbt die Leistungsbereitschaft im Amt und gefährdet die Neutralität der Verwaltung, sondern sie erleichtert es den Parteien auch, im Wege des Durchgriffs in die Verwaltungen hineinzuregieren.

In welche Verstrickungen die Verwaltung geraten kann, wenn die Loyalität zu einer Partei in Konkurrenz tritt zur Loyalität zu Gemeinwohl und Recht, haben der Fall Uwe Barschel und die Parteispendenverfahren einer breiteren Öffentlichkeit deutlich gemacht. Dies kann soweit gehen, daß diejenigen, die die Bindung der Verwaltung an Gemeinwohl und Recht auch dann ernstnehmen, wenn Parteiinteressen entgegenstehen, zu unliebsamen Außenseitern werden. Ein Beispiel war der Leiter der Bonner Steuerverwaltung *Klaus Förster*, der durch Zufall einen Zipfel der Parteispenden-

denaffäre zu fassen bekam, dann nicht mehr losließ und so die Lawine erst auslöste, dafür aber in seinem Amt nicht Anerkennung und Unterstützung, sondern unverhohlene Zurücksetzung erntete, so daß er schließlich seinen Dienst quittierte.

Auch die demokratische Wahl berechtigt die siegreichen Parteien nicht zur Patronage im öffentlichen Dienst, denn die **Wahl legitimiert nur auf Zeit**, die öffentlich Bediensteten werden aber grundsätzlich auf Lebenszeit bestellt. Wer Ämterpatronage hinnimmt, müßte konsequenterweise also auch für öffentlich Bedienstete auf Zeit im Sinne des früheren **Beutesystems der Vereinigten Staaten von Amerika** eintreten. Dort wurden der siegreichen Partei auch alle Beamtenstellen zur Besetzung überlassen. Dies hat in der Praxis aber zu derart unerträglichen Mißständen geführt, daß man auch in den USA ein auf Leistung beruhendes Berufsbeamtentum und eine Rekrutierung des öffentlichen Dienstes unabhängig vom Parteibuch eingeführt hat. Die Parteienherrschaft bedarf hier im Interesse der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes einer Begrenzung.

Werschießlich Kritik an Ämterpatronage als Ausdruck »unpolitischen Denkens« glaubt verächtlich machen zu können, setzt »politisch« mit »parteilich« gleich, immunisiert parteipolitisches Handeln gegen Kritik, wie angreifbar es auch immer sein mag, so als gälte der Grundsatz »**Parties can do no wrong**«. Die Behauptung, Ämterpatronage sei eine läßliche Sünde oder gar eine Notwendigkeit, erweist sich in Wahrheit als eine Spielart des ebenso alten wie untauglichen Versuchs, rücksichtslosen Machtmißbrauch ideologisch zu verklären.

Trotz durchschlagender verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Bedenken gegen Ämterpatronage stößt ihre Identifizierung als elementarer Fall der Ausbeutung des Staates durch die Parteien allerdings immer wieder auf Widerstände. Dies erscheint deshalb so gravierend, weil die **öffentliche Diskussion** erste **Voraussetzung für** die Aktivierung der erforderlichen **Kontrollen** und die Beseitigung von Mißständen ist. Ohne öffentliche Diskussion können auch die Parteien nicht überzeugt werden, daß zur Sicherung ihrer Glaubwürdigkeit und damit auch im eigenen langfristigen Interesse wirksame, alle Parteien bindende Begrenzungen unverzichtbar sind.

Daß es **keine** sicheren **Statistiken** über die Verbreitung von parteipolitischer Patronage gibt, ist aus der Natur der Sache zwar nicht überraschend, erleichtert es aber der politischen Praxis immer wieder, schlicht vorzuschützen, Ämterpatronage gäbe es in der Bundesrepublik gar nicht; deshalb brauche man auch über Verbesserungen nicht nachzudenken.

Eine ähnliche Flucht vor der Wirklichkeit zeigt sich in Teilen der Wissenschaft, besonders in der eigentlich zuständigen **Politikwissenschaft**. Die Erfassung politischer Defizite setzt Bewertungsmaßstäbe voraus, deren Heranziehung weite Teile der Politikwissenschaft aber als angeblich unwissenschaftlich ablehnen. Obwohl der nackte Positivismus durchgreifend kritisiert worden ist, scheint man in der Praxis oft noch nicht darüber hinauszukommen.

Die Scheu, sich mit Ämterpatronage zu befassen, wird durch die persönlichen Risiken, die ein solcher Ansatz mit sich zu bringen scheint, noch gesteigert. Wer Defizite diagnostiziert, wird nicht erwarten können, von den Verantwortlichen ans Herz gedrückt zu werden — oder vielleicht so sehr, daß ihm der Atem wegbleibt. So droht das Thema zwischen machtpolitischen Interessen einerseits und der wertfernen Borniertheit der Politikwissenschaft andererseits zu einem **Nichtthema** zu werden.

Andererseits gibt die grundgesetzlich garantierte wissenschaftliche Freiheit bei voller staatlicher Alimentation dem Wissenschaftler den Status, auch unbequeme, aber für die Gemeinschaft wichtige Themen aufzugreifen. Ja, vielleicht erhält die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit erst von daher ihre wirkliche Legitimation.

Es dürfte allerdings kaum ausreichen, daß sich der eine oder andere Wissenschaftler gelegentlich dem Thema widmet. **Erforderlich sind organisierte Forschungsanstrengungen**. Diese zu fördern, müßte eigentlich Sache der Innen- und Justizministerien sein. In Wahrheit scheint vorerst das Gegenteil der Fall. In einer Kleinen Anfrage einer Bundestagsfraktion wurde die Bundesregierung im Jahre 1987 gefragt, ob parteipolitische Ämterpatronage negative Signalwirkungen auf den öffentlichen Dienst habe, zu einer Effektivitätseinbuße im Staatsdienst führe, Parteien- und Staatsverdrossenheit in der Bevölkerung fördere, welche Gegenmaßnahmen die Bundesregierung für geeignet halte und ob sie bereit sei, eine unabhängige wissenschaftliche Untersuchung über Entwicklung und Verbreitung parteipolitischer Patronage in Auftrag zu geben. Die Antwort war ebenso knapp wie lapidar. Nach Auffassung der Bundesregierung gebe es das Problem der Ämterpatronage nicht. Deshalb seien die gestellten Fragen gegenstandslos; auch bestehe kein Grund, das Phänomen wissenschaftlich zu erforschen — also eine Antwort nach der Devise, daß nicht sein kann, was nicht sein darf.

Die Erfahrung, die fast jeder Insider macht, sieht anders aus. Der parteilich berufene (und beförderte) Schulleiter, Krankenhausdirektor oder auch nur ganz normale Laufbahnbeamte in Staat und Gemeinde sind keine Karikatur, sondern alltägliche Wirklichkeit. **Ämterpatronage ist kein Phantasieprodukt.**



Auch der jetzige Bundeskanzler *Kohl* hatte sich 1982 (noch vor der Regierungsübernahme) auf der beamtenpolitischen Tagung des Deutschen Beamtenbundes in Bad Kissingen anders geäußert: »Wir haben uns . . . zu fragen«, sagte er in bezug auf Ämterpatronage durch Parteien, »ob wir hier nicht . . . an eine Grenze gekommen sind, wo es ins Unerträgliche umschlägt.«

Nicht weniger brisant als in der Verwaltung ist die fortschreitende Parteipolitisierung des öffentlich-rechtlichen **Rundfunks** einschließlich des Fernsehens. Die Minderung der Informations-, Kritik- und Kontrollfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks berührt Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates. Parteiunabhängige Information und kritische Kontrolle sind gerade im Parteienstaat unverzichtbar, wenn der Bürger nicht zum manipulierten Objekt degenerieren soll. Um auch vor der eigenen Haustür zu kehren, sei die Wissenschaft nicht ausgespart. Ihre Unabhängigkeit ist verfassungsrechtlich nicht zuletzt deshalb gewährleistet, um ihre Distanz, Sachlichkeit und Kritikfähigkeit auch gegenüber den Mächtigen in Staat und Gesellschaft zu erhalten. Darum ist es schlecht bestellt, wenn diejenigen Wissenschaftler, die sich besonders intensiv mit den Parteien befassen, diesen aufgrund vielfacher Zusammenarbeit so nahe stehen, daß sie Kritik nicht mehr unbefangen äußern können. Werden parteinahe oder gar parteihörige Personen auch noch vorrangig in Kommissionen zur Reform des Parteiwesens berufen, so wird die Einrichtung der wissenschaftlichen Politikberatung diskreditiert und zugleich das Gemeinwesen vollends zur hilf- und wehrlosen Beute der Parteien gemacht.

Die größten Gefahren der versuchten parteipolitischen Gleichschaltung all dieser Institutionen machen sich, so befürchte ich, in einer **Änderung der Denkweise** bemerkbar. Die Macht- und Interessenorientierung der Parteien steht im Gegensatz zum rein sach- und gemeinwohlorientierten Denkstil, der das Gemeinsame für ansonsten so verschiedene Einrichtungen wie die öffentliche Verwaltung, die Medien und auch die Wissenschaft ist (oder doch sein sollte). Der parteipolitische Einfluß verändert auch dann, wenn er nicht von einer Partei allein ausgeht, die Motivations- und Denkweise und damit auch die Art der Willensbildung insgesamt. Wem es primär auf Mehrheiten, Bündnisse und Macht ankommt, der ist innerlich anders eingestellt und gelangt oft auch zu anderen Ergebnissen als der, dem es um wert- und erkenntnisorientierte Richtigkeit geht. Ein Redakteur, der die parteipolitische Schere im Kopf hat, verliert aufgrund des voraneilenden Gehorsams gegenüber den Machthabern leicht jede Produktivität. Wer immer nur besorgt ist, ob den Mächtigen genehm ist, was er geistig produziert, dem droht all-

mählich sein sachorientierter Denkstil abhanden zu kommen. Reaktions- und Überlebensfähigkeit der Gemeinschaft als Ganzer nehmen ab. Darin liegt vielleicht die größte Gefahr einer zunehmenden parteipolitischen Durchpatronierung aller Bereiche.

In welche Richtung Änderungen zum Besseren eventuell gehen könnten, mag ein Beispiel aus dem Gemeindebereich zeigen.

Es fällt auf, daß parteipolitische Ämterpatronage nach vorliegenden Untersuchungen im Bereich der Süddeutschen Ratsverfassung deutlich geringer ist als in Norddeutschland. Das hängt damit zusammen, daß dort andere Spielregeln gelten. Der norddeutsche Gemeindedirektor wird durch den Rat gewählt und wiedergewählt. Er ist deshalb auf die Parteien im Rat, die Fraktionen, angewiesen. Es erleichtert seine Wiederwahl, wenn er sich ihren Patronagewünschen nicht widersetzt. Genau umgekehrt liegen die Dinge in süddeutschen Gemeinden, wo der **Bürgermeister** von den Gemeindebürgern **direkt gewählt** wird. Spräche sich herum, daß Stellen im Gemeindedienst nach Parteibuch vergeben würden, würde dies dem Ansehen des Bürgermeisters in der Bevölkerung schaden und seine Wiederwahl gefährden. Die direkte Volkswahl macht es für den süddeutschen Bürgermeister also lohnend, sich den Patronageansinnen der Parteien zu widersetzen. An diesem Beispiel zeigt sich auch, wozu es vornehmlich gehen muß: die Schaffung von organisatorisch-verfahrensmäßigen Regelungen, die gemeinwohlorientierte Politik auch machtpolitisch belohnen.

Die starke Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters verdient noch unter einem anderen Gesichtspunkt Beachtung. Wie dargelegt, läuft die unter dem Druck der Interessenverbände stehende parlamentarische Demokratie Gefahr, allgemeine und langfristige Interessen zugunsten aktueller Partikularinteressen zu vernachlässigen. Daraus hat *Fritz Scharpf* die Konsequenz gezogen, der politische Prozeß müsse so ausgestaltet werden, daß die »Entscheidungen in relativer Unabhängigkeit von Pressionen der organisierten Interessengruppen . . . durchgesetzt werden können« und »die Politik . . . gerade auf jene Bedürfnisse, Interessen, Probleme und Konflikte reagieren kann, die innerhalb der pluralistischen Entscheidungsstruktur nicht ausreichend berücksichtigt werden.« Diesen Anforderungen entspricht nun der volksgewählte Bürgermeister in beträchtlichem Maß, ohne daß seine demokratische Legitimation darunter litte. Er ist als der vom Gemeindevolk direkt Gewählte stark genug, jenen abträglichen Tendenzen im Interesse der Gemeinde als Ganzer wirksam Paroli bieten zu können. Er ist sozusagen der geborene Patron des Gemeindewohls.

Besonders augenfällig wird die Gefahr einer Ausbeutung des Staates schließlich bei der **Finanzierung der Parteien**. Hier werden die Auswüchse ungebremsster Parteienmacht und die Notwendigkeit gegenzuhalten, besonders sichtbar. Die Väter des Grundgesetzes waren noch davon ausgegangen, die Parteien finanzierten sich allein aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden. Tatsächlich erhalten sie heute zusammen mit ihren Fraktionen und »Stiftungen«, höhere Subventionen als in jeder anderen westlichen Demokratie. Auch hier ist eine öffentliche Diskussion überfällig, wenn der Staat nicht vollends zur »Beute der Parteien« werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Staatsfinanzierung der Parteien nicht nur Spiegel ihrer Stärke ist, sondern zugleich auch Mittel, ihre Macht immer weiter auszubauen.

Ich möchte Sie hier allerdings von den komplizierten Einzelheiten der Parteienfinanzierung verschonen und mich auf einige Bemerkungen über die Finanzierung der Schwesterorganisationen der Parteien, der **Fraktionen** und **Parteistiftungen**, beschränken. Ihre Staatsmittel haben inzwischen — beinahe unbemerkt von der Öffentlichkeit — so zugenommen, daß sie die der Parteien weit hinter sich lassen.

So haben sich die Zahlungen an die Bundestagsfraktionen in den letzten 24 Jahren, seit einem die Parteienfinanzierung einschränkenden Karlsruher Urteil von 1966, verfünfundzwanzigfach (1966: 3,4 Mio. DM; 1990: 85,4 Mio. DM).

Die Zuwendungen an die Parteistiftungen (die sich nur aus Imagegründen »Stiftungen« nennen, in Wahrheit aber mit einer Ausnahme schlichte eingetragene Vereine sind) sind noch schneller gewachsen. 1966 hatten sie noch 14,2 Mio. DM erhalten, 1990 waren es ca. 545 Mio. DM.

Die schlaffenländische Fülle bei Fraktionen und Stiftungen geht offensichtlich Hand in Hand mit der **man gelnden Finanzpublizität**. Während die Staatszuwendungen an die Parteien gem. Art. 21 III GG gesetzlich festgelegt sind, Erhöhungen also eine Gesetzesänderung verlangen und Art. 21 I 4 GG die Parteien zudem verpflichtet, öffentliche Rechenschaft über ihre Einnahmen, Ausgaben und ihr Vermögen zu legen, ist dies alles für die Fraktionen und Stiftungen nicht der Fall. Die Mittel werden lediglich im Haushaltsplan und auch da zumeist nur in Pauschalsummen bewilligt. Haushaltspläne aber sind Werke von gewaltigem Umfang mit tausenden von Einzelposten, in denen politische heikle Entscheidungen leicht verborgen werden können, zumal, wenn die in eigener Sache entscheidenden Nutznießer sich einig sind und keinen Hinweis nach außen geben. Medien und Öffentlichkeit pflegen deshalb

Erhöhungen der Zahlungen an Fraktionen und politische Stiftungen in der Regel gar nicht wahrzunehmen, selbst wenn diese in Riesenschritten erfolgen. Das **Haushaltsverfahren schafft praktisch keine Publizität**.

Dies gilt umsomehr, als sich für Erhöhungen eine Art **Geheimverfahren** eingespielt hat. Zusätzliche Bewilligungen werden nämlich nicht schon in den (beim Bundestag und beim Bundesrat eingebrachten) Entwurf des Haushaltsplans eingestellt, sondern erst Wochen und Monate später in der letzten Sitzung des Haushaltsausschusses kurz vor Beginn der zweiten und abschließenden dritten Lesung im Bundestag. Der in erster Lesung vom Bundestag behandelte Entwurf des Haushaltsplans ist, was die Zahlungen an Fraktionen und Stiftungen anlangt, ein Ablenkungsmanöver, weil er, selbst wenn gewaltige Erhöhungen geplant sind, nur harmloses Spielmaterial enthält, das erst gegen Schluß des Haushaltsverfahrens gegen die wirklich vorgesehenen Mittel ausgetauscht wird. Dann bleibt bis zur endgültigen Verabschiedung des Haushalts nur kurze Zeit, so daß die Öffentlichkeit regelmäßig überhaupt nicht mehr in der Lage ist, selbst von größten Erhöhungen auch nur Kenntnis zu nehmen.

Damit entfällt der Druck, Erhöhungen öffentlich zu rechtfertigen, und der aus solchem Rechtfertigungsdruck resultierende Zwang zur Mäßigung. Wenn bei Erhöhungen der Staatsmittel die in eigener Sache Entscheidenden nicht einmal mehr öffentlich darzulegen brauchen, wofür das Geld benötigt wird, ob die bisherigen Leistungen sinnvoll verwendet werden, ob Vermögen angesammelt wurde oder Schulden bestehen, kann eigentlich nur ein Faß ohne Boden entstehen, in dem immer mehr öffentliche Mittel verschwinden.

Das Bundesverfassungsgericht hat bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache in der Öffentlichkeit die »einzige wirksame Kontrolle« gesehen. Wie recht das Gericht hatte, zeigt sich besonders dann, wenn die Öffentlichkeit praktisch ausgeschlossen wird, wie dies bei Fraktionen und Stiftungen der Fall ist. Die **Abdunkelung der Finanzen erübrigt eine Begründung**.

Die Diagnose weist auch Wege für die Therapie. Erforderlich ist zumindest zweierlei:

Die Publikationsgebote des Art. 21 GG für Parteien müssen auch auf ihre Fraktionen und Parteistiftungen erstreckt werden, so daß auch diese über ihre Einnahmen, Ausgaben und ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft legen müssen. Die Einnahmen dürfen im Haushaltsplan auch nicht mehr in Globalbeträgen ausgewiesen werden, sondern müssen den allgemeinen haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Zugleich



sind von Verfassungen wegen spezielle Fraktionsgesetze und ein Gesetz über Parteistiftungen erforderlich.

Welches Gewicht das Verfahren der Willensbildung besitzen kann, zeigt auch ein Vergleich mit der **Schweiz**. Während die Zahlungen in der Bundesrepublik teilweise geradezu explodiert sind, ist in der Schweiz genau das Gegenteil der Fall. Dort gibt es bisher keinerlei staatliche Parteienfinanzierung. Der Grund liegt im organisatorisch-verfahrensmäßigen Bereich. In der Schweiz stehen alle Gesetze unter dem Vorbehalt plebiszitärer Zustimmung. Dies entfaltet von vorneherein Präventivwirkung und verhinderte bisher, daß dort eine staatliche Parteien-, eine ins Gewicht fal-

lende Fraktions- oder gar eine staatliche Stiftungsförderung eingeführt wurde.

Mitte der 70er Jahre gab es in der Bundesrepublik eine **Enquête-Kommission Verfassungsreform**. Diese hat die Probleme der Parteien und der Interessenverbände, das Zukunftsproblem gerade der allgemeinen Interessen und die Gefahr einer »Ausbeutung des Staates« aber noch ausgespart. Es ist heute an der Zeit, eben diese Probleme gezielt zu thematisieren. Es wäre ein verfassungspolitisches Versäumnis, wenn die anstehenden Verfassungsberatungen in den neuen Ländern aber auch im Bund diese ebenso unbequemen wie wichtigen Fragen ausließen.

Hochsch. f.  
Verwalt. Wiss.  
Speyer